

Elméleti meggondolások a kormány alkotmányos helyzetének szabályozásához

Mottó: "The most curious thing about the
British Cabinet is that so little is
known about it."

Bagehot

A magyar alkotmány – mint általában az alaptörvények – kormányra vonatkozó rendelkezései meglehetősen szűkszavúak. Ez nem véletlen. Egy szigorúan elméleti megközelítés alapján ugyanis csupán két vagy három olyan, kormányra vonatkozó rendelkezéscsoport mutatható ki, amely az alkotmányból semmiképpen sem hagyható el, nevezetesen: a megbízás keletkezése, megszűnése, azaz a kormány felelőssége, a felelősség érvényesítése, továbbá a hatáskörébe tartozó aktusok meghatározása.

Concha Győző írja valahol, hogy az angol alkotmányjog a miniszteri felelősség intézményével oly szolgálatot tett az újkori alkotmányosságnak, mint a római jog a modern civilisztikának az adásvételére vonatkozó szabály – az eladónak jár a vételár, a vevőnek meg a dolog – absztrahálásával. Valójában itt részben arra kell gondolnunk, hogy minden más, a kormány státuszára vonatkozó rendelkezés elvileg a felelősségére vonatkozó szabályokból levezethető. Másrészt azonban a megjegyzés mögött az is meghúzódik, hogy a miniszteri felelősség az angol politikai környezetben, elsősorban az ottani pártrendszer sajátosságainak megfelelően alakult ki és formálódott. Amikor az újkori és modern alkotmányosság elvei a kontinensre átkerültek, itt más politikai környezetben "találták magukat", már ami a pártrendszer jellemzőit illeti. A kormányra vonatkozó alkotmányos szabályoknak az eltérősége angol megfelelőjétől részben a pártrendszerben megmutatkozó különbségből adódik. Mindenesetre erről az oldalról azt is lehetne mondani, hogy a kormány alkotmányos helyzete abban a koordináta-rendszerben határozható meg, amelynek egyik tengelyét a megbízatására, felelősségére stb. vonatkozó szabályok, a másik tengelyt ellenben a pártrendszer "paraméterei" képezik. Igazából persze a pártrendszer jellemzői, adottságai nem mindig kifejezetten vannak jelen az alkotmányokban, hanem mint "háttéranyag", mint történeti, politikai-kulturális kiindulópont.

Végül itt a kontinensen a kormány funkciója, összetétele stb. az újkori alkotmányosság kezdeteitől – megint csak az angol alkotmánytörténet fejleményeitől eltérő módon – a személyileg és szervezetenként növekvő – közigazgatással együtt alakult.

I.

A magyar most hatályos alkotmány parlamentáris köztársaságot teremt. Hatásköri szempontból a parlamentarizmus eredeti jellemzője a törvényhozás hatáskörének korlátlanlansága. Angliában a parlamentet ez, mint a szuverént, a szuverenitás közvetlen letéteményesét illeti meg, a kontinensen pedig mintegy a népszuverenitás átruházásaként. Az angol parlament azonban kénytelen "eltűrni" azokat a korlátokat, amelyek a rule of law-ból erednek. A kontinensen pedig ma már a törvényhozás hatáskörének az írott alkotmány, illetve ennek alapján az alkotmánybíráskodás szab határt. A parlamentarizmus viszonyai között a törvényhozás hatáskörének eredeti korlátlanlanságát ma már csupán a *végrehajtáshoz való viszonyában őrzik*: a parlamenti kormányzati rendszerben a törvényhozásnak hatásköri elsőbbsége van a végrehajtással szemben.

A magyar alkotmány a kormány feladatait *taxáció*-szerűen próbálja meghatározni. Valójában ez lehetetlen. Más alkotmányok – ha egyáltalán foglalkoznak ezzel – a kormány tevékenységére általános meghatározást alkalmaznak: vezeti az ország általános politikáját, meghatározza a kül- és belpolitikát stb.

Az Országgyűlés hatásköri elsőbbségét a kormánnyal szemben részben az általa kibocsátott törvénynek a jogforrási rendszerben meghatározott helyzete – elsőbbsége – biztosítja, másrészt a "maradék állami feladat" ellátására vonatkozó hatásköri primátusa. Itt arról van szó, hogy az alkotmányra hárul az állami szervek hatáskörének meghatározása. Ha olyan állami feladat merül fel azonban, amely eredetileg, kifejezetten nem tartozik egyetlen alkotmányos szerv hatáskörébe sem, akkor ennek ellátására elvileg csak a törvényhozás, illetve a kormány jöhet számításba. A parlamentarizmus jellemzője az, hogy ilyenkor a törvényhozás elsőbbsége érvényesül a végrehajtással–kormánnyal szemben. Valójában a törvényhozás és a végrehajtás említett egymáshoz való viszonyát a jogforrási rendszer írja le, rajzolja meg. A jogforrási rendszerben a törvényhozási tárgyakkal az alkotmány által történő meghatározása csupán az Országgyűlés jogszabályalkotó tevékenységének minimumát jelenti, a testület tehát az alkotmányban kifejezetten meghatározott törvényhozási tárgyakon túlterjeszkedhet – legalábbis a most hatályos alkotmányi rendezés alapján.

A parlamentnek a "maradék állami feladatra" vonatkozó hatásköri elsőbbsége – a fogalomból következően – nem kizárólagosságot jelent. Más oldalról szemlélve a kérdést: a parlament hatásköri elsőbbsége a "maradék állami feladatra", illetve a parlament kizárólagossága erre, a parlamentarizmus két válfaját képviseli: Ami már lényegesen eltér a parlamentarizmustól, az az, amikor a parlament hatásköre a maradék állami feladatra korlátozva van, amikor tehát erre a kormány–végrehajtó hatalom hatásköre megelőzi a törvényhozás.

A "maradék állami feladat" megjelölés voltaképpen az állam társadalmi beavatkozásának alkotmányi formáját jelenti: eszerint a parlamentarizmus a magánszférába való törvényhozás, illetve végrehajtás általi állami beavatkozást egyaránt "eltűri", ha eközben akár potenciálisan is az előbbi, tehát a törvényhozás primátusa érvényesül.

A kormány alkotmányos pozíciójának, illetve az Országgyűléshez való viszonyának sajátossága, hogy a "maradék állami feladat" ellátásáért felelősséggel tartozik, akár úgy, hogy az intézkedést magára vállalja, akár úgy, hogy erre nézve az Országgyűlés számára előterjesztést tesz.

II.

Alapvető kérdés a *kormány megbízatásának keletkezése és megszűnése*, illetve ami a rendezés háttérében meghúzódik: a kormány elleni bizalmatlanság kifejezésének alkotmányi szabályozása. Itt a lehetséges megoldás a parlament, illetve a köztársasági elnök hatásköre által meghatározott mezőben jelölhető ki.

A *mai szabályozás*: a miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja többségi szavazattal; a miniszterelnök megválasztásáról és a kormányprogram elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határoz.

A minisztereket a miniszterelnök javaslatára nevezi ki – és menti fel – a köztársasági elnök; a kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg.

Lényege: az előzőekben hivatkozott szabályok és a később tárgyalandó konstruktív bizalmatlanság intézménye a parlamentnek ad (szinte) teljes hatalmat a kormány megbízatása felett; abban az esetben ugyanis, ha kibékíthetetlen ellentét támad a parlamenti többség, illetve a köztársasági elnök között a miniszterelnök személyére nézve, végső soron az előbbi, tehát a parlamenti többség dönt. Abszurd esetet feltételezve: a parlament színelésből elfogadja az államfő javaslatát, a következő pillanatban azonban konstruktív bizalmatlansági indítvány előterjesztésével s megszavazásával a javasolt személy az államfő mindenféle közreműködése nélkül válhat kormányfővé.

A mai megoldás fennmaradása esetén is célszerű lenne az alkotmány olyan értelmű módosítása, amely szerint a miniszterelnök a kormányprogramot – ha egyáltalán szükség van erre – a kormány megalakulása után terjesztené elő. Mindenesetre a kormányprogram előterjesztésének és parlament általi tárgyalásának meg kell előznie a tárcák irányításának miniszterek által történő átvételét. Ellenkező esetben ugyanis a közigazgatás "elnyomhatná" a politikát, ami végső soron a kormányzati politikaváltás esélyeit rontaná, vagy hiúsíthatná meg.

Elképzelhető természetesen az is, hogy az új kabinet nem ad formális kormányprogramot; a bizalom Országgyűlés által történő megszavazása a miniszterelnöki programbeszédre épülne.

A *másik lehetséges megoldás* a kormány megbízatásának elnyerésére:

A köztársasági elnök az általános választás után, annak eredményét mérlegelve, "tetszése szerint" bíz meg valakit kormányalakítással, vagy a legtöbb mandátumot megszerző párt vezetőjét kéri fel erre.

Természetesen az Országgyűlés bizalmának az elnyerése tenné befejezetté a kormány megbízatását.

A kormányalakításra vonatkozó megbízatás(ok) sikertelensége esetén – meghatározott időn belül – elképzelhető

– az Országgyűlés automatikus, vagy

– a köztársasági elnök mérlegelését feltételező felosztatás, illetve a kettő kombinációja is.

A kérdés eldöntése azon múlik, hogy a törvényhozás valamiféle egyensúlyozását kizárólag a kormányhoz való viszonyában gondoljuk-e át, vagy pedig ebbe a viszonyba "kívülről", az államfő pontjáról kapcsolunk ellenőrzési-ellen súlyozó ellenpontokat.

A *konstruktív bizalmatlanság* intézményének *mai szabályozása*: a miniszterelnökkel szemben – a miniszterelnöknek javasolt személy megjelölésével – a képviselők egyötöde – bizalmatlansági indítványt terjeszthet elő; a miniszterelnök ellen

benyújtott bizalmatlansági indítvány a kormány ellen benyújtott bizalmatlansági indítványnak számít; a képviselők többsége által megszavazott sikeres bizalmatlansági indítvány eredményeként a miniszterelnöknek javasolt személyt megválasztottnak kell tekinteni.

A konstruktív bizalmatlanság intézménye a végrehajtó hatalom racionalizálása, illetve a kormány stabilitása jegyében alakult ki az alkotmányjogban.

A stabilitást itt az biztosítja, hogy a kormány megbuktatása és az új kormány megválasztása időben nem válik el egymástól. Másfelől: lehet, hogy a kormány megbuktatásának szándékában a különböző politikai erők egyetértenek, az új miniszterelnök személyében való egyetértés azonban ilyenkor messze nem feltételezhető.

A konstruktív bizalmatlanság intézménye a kormány stabilitása biztosításának történelmileg meglehetősen új eszköze. Hagyományosan erre a törvényhozás feloszlata szolgál: ha a kormány bukását követő meghatározott időn belül nem alakult új kormány, a törvényhozás automatikusan, vagy az államfő beavatkozásának következményeként feloszlott. A feloszlata, vagy az azzal való fenyegetés mintegy nyomásgyakorlásul szolgált új kormány alakítására.

Választás kérdése, hogy a kormány stabilitását az alkotmány a konstruktív bizalmatlanság intézményével, vagy pedig a feloszlatai jog szabályozásával törekszik-e elérni. Mindenesetre a konstruktív bizalmatlanság intézménye elvileg erősebb eszköz a kormány stabilitása megőrzésére, mint a törvényhozás feloszlata, vagy a feloszlattal való fenyegetés.

Az általános választást követő kormányalakításnál természetesen (csak) a feloszlatai joggal való fenyegetés jelent bizonyos "kényszert" a kormányalakításra.

III.

Ma a konstruktív bizalmatlansági indítvány, továbbá a miniszteri megbízatás keletkezésére vonatkozó szabályok *miniszterelnöki kormányt* konstruálnak.

Az alkotmányjog nagy kérdése a kormány tagjainak – közöttük elsősorban a miniszterelnök – kapcsolata, egymáshoz való viszonya. Annak a – szocialista – megoldásnak az alkalmazását, amely szerint a kormány jogi értelemben is testületi szerv, határozatait a testületek jellemző módon, többségi szavazással hozza stb. egyértelműen ki lehet zárni. Egyebek mellett el kell fogadnunk ugyanis a klasszikus közjognak azt az érvelését, mely szerint a kormány jogi értelemben vett testületisége ellentétes a miniszteri felelősség elvével: a kormány-testületet tehát sem jogilag, sem politikailag nem lehet felelősségre vonni. Másrészt, tehetjük ehhez hozzá: a koalíciós kormányzás követelményével is ellentétes az, ha a kormány egyes tagjai leszavazhatók.

Másfelől: a kormány jogi értelemben vett testületisége olyan eljárási szabályok érvényesítését követelné meg, amelynek a betartását a dolog természete szerint nem nagyon lehet ellenőrizni. Az, hogy a ma hatályos alkotmányban a kormányra, mint testületre vonatkozó rendelkezéseket találunk, a korábbi, a módosítás előtti alkotmányszöveg maradványának tekinthető, s ezek nem illeszkedhetnek az alkotmányosság modern elveit követő rendszerbe.

A testületiség elve azonban egyáltalán nem minden tekintetben és formában utasítandó el a kormány működésével kapcsolatban. Annál kevésbé, mivel kormányzati

tevékenység nem lehet megosztotté. A kormányzati tevékenységnek nagyjában-egészében egységesnek kell lennie. A kérdés azé, hogy ez az egységesség direkt jogi eszközökkel van-e biztosítva a kormány jogi értelemben vett testületiségének kimondásával-, amit tehát az előzőek szerint el kell utasítanunk – vagy pedig indirekt módon, olyan megoldással tehát, amelynek csupán következménye a testületiség.

A miniszterek egymáshoz való kapcsolatára – elvileg – legalább három megoldás kínálkozik. Az egyik a prezidenciális kormányzati rendszerben, ahol az elnök egyedüli felelőssége "lefedi" a minisztereket. Itt a miniszterek tehát az elnök utasítása szerint és kizárólagos felelőssége mellett járnak el.

A másik kapcsolati forma a kollegialitás elve a svájci kormányforma szerint. Itt a minisztereknek nagy önállósága van, a köztük lévő vitában a Szövetségi Gyűlés dönt.

Végül a parlamenti kormányzati rendszerben attól függően, hogy a kormány összetétele politikailag egynemű-e, vagy koalícióra épül, a döntések meghozatala történhet többségi elv alkalmazásával, vagy konszenzus alapján. Valójában azonban akár a többségi elv, akár a konszenzus alkalmazására csupán a legfontosabb kérdések eldöntésénél kerül sor. Gyakran a miniszterek nem is tudnak egymás aktusairól, nyilatkozatairól a meghozatalukat, megtételüket megelőzően. A testületiség, illetve a konszenzus inkább szociológiai aspektusa a döntések meghozatalának; az alkotmányjog számára az a lényeges, hogy a parlamenti kormány tagjai politikai szolidaritás egymás iránt akár az olyan döntésekért is, amelyekről a meghozatalukat megelőzően szinte nem is tudtak. Az előzőekből következik, hogy az alkotmányjogban a miniszterek egymás iránti politikai szolidaritását vélelmezni kell.

A konstruktív bizalmatlanság intézménye – ahogyan erről már szó volt – a miniszterelnököt állítja a kormányzati tevékenység középpontjába. A másik oldalról ez azt jelenti, hogy a konstruktív bizalmatlanság intézményének egyes elemei – a miniszterek kinevezésének módja, a bizalmi kérdés felvetésének rendje stb. – olyan helyzetet teremtenek, amelyben a minisztereknek a miniszterelnökkel kell szolidaritást vállalniuk, és viszont. A politikai szolidaritás megszűnése tehát a miniszterek megbízatásának megszűnésével jár.

Meg kell mondani azonban, hogy ma már a klasszikus parlamentarizmus körülményei között, tehát nem konstruktív bizalmatlansági rendszerben is gyakran alakul miniszterelnöki kormány, azaz a miniszterelnök ilyenkor is a kormányzati tevékenység középpontjában áll. Amíg azonban a konstruktív bizalmatlansági rendszer körülményei között a miniszterelnök státusát jogi eszközök támasztják alá, addig a klasszikus parlamentarizmus viszonyai között ugyanezt politikai eszközök: itt a miniszterelnök a pártban betöltött pozíciója, illetve a választásokon szerzett tekintélye alapján stb. ugyanúgy meghatározhatja a kormány összetételét, ragaszkodhat miniszteréhez stb. Végül soron tehát a kormány a klasszikus parlamenti rendszerben is miniszterelnök iránti politikai szolidaritás elve szerint működik, csak hogy itt ezt politikai, s nem jogi eszközök biztosítják.

Az alapvető alkotmányos kérdés tehát az, hogy a miniszterelnöknek ténylegesen, illetve jogilag lehetősége *van-e megválasztani minisztereit*: a javaslatára nevezi-e ki, illetve menti fel őket az államfő stb. Ha igen, a választott megoldásban benne van a bizalmatlansági szavazás előterjesztésének tulajdonképpeni módja is: a konstruktív bizalmatlanság esetén ez nyilvánvaló, hiszen ilyenkor csak a miniszterelnök ellen lehet bizalmatlansági szavazást kezdeményezni; a kormány elleni bizalmatlansági szavazás kezdeményezésének klasszikus megoldása esetén – ha tehát ezt a kormány bármely tagja

ellen be lehet nyújtani – a miniszterelnök a saját megbízását miniszteréhez is kötheti politikai szolidaritásának kinyilvánításával. A végeredmény tehát itt is ugyanaz, mint a konstruktív bizalmatlanság intézményének alkalmazása esetén.

Tulajdonképpen az elmondottak választ jelentenek az elmúlt esztendőben gyakran felmerült arra a kérdésre is, hogy jelenleg, a konstruktív bizalmatlanság körülményei között miért nem lehet, illetve miért felesleges intézményesíteni az egyes miniszter elleni bizalmatlansági kezdeményezést: végső soron mindenképpen a miniszterelnök megbízása lehet a tét.

A miniszterelnöki kormány, a konstruktív bizalmatlanság intézménye az említetteknek megfelelően a kormány hatáskörének, feladatkörének, összetételének, belső kapcsolatainak jó sok kérdését, illetve azok eldöntésének módját zárt pályára tereli; az utóbb említett kérdések szabályozhatók, ezeknek azonban inkább technikai jelentőségük lesz, s nem alkotmányjogi, azaz nem feltétlenül kell, hogy az alkotmányra tartozzanak.

Az például, hogy hogyan, milyen eljárási szabályok alapján dönt a kormány, hogy tehát szavaznak-e a miniszterek, vagy/és a kormány határozatait a miniszterelnök mondja ki, egyáltalán: a kormány tagjai közötti konszenzus hogyan születik meg, vagy hogy a miniszterelnök hogyan informálódik a minisztereknek azok aktusairól, amelyek nem kerülnek a kormány elé stb., olyan ügyrendi jellegű szabályok, amelyek a konstruktív bizalmatlanság alkotmányi szabályaiban feloldódnak, s melyeket maga a kormány állapít meg. Nem kis leegyszerűsítéssel azt is lehetne mondani, hogy az alkotmányra, illetve az alkotmányjogra csupán az tartozik "ami", illetve "aki" "kijön" a kormány üléséről, azaz egyfelől az aktus, másfelől pedig az, akit annak meghozataláért felelősségre lehet vonni.

Az alkotmánynak a kormány megbízásának keletkezésére, a konstruktív bizalmatlanság stb. szabályain túlmenően legfeljebb azt mondhatná ki, hogy *a miniszterek a kormány, illetve a miniszterelnök által meghatározott politika alapján önállóan járnak el.*

IV.

Összetétel: úgy vélem, a kormány összetételéből a tárca nélküli minisztereket kihagyni nem lehet. A lehetséges érvek közül csupán azt említjük, hogy részvételükkel biztosítható a kormány alkalmazkodása a politikai körülmények változásához.

Legyen-e *miniszterelnök-helyettes* a kormányban?

A miniszterelnöki kormány – akár intézményi keretek között, tehát konstruktív bizalmatlanság alapján, akár politikai megközelítésben gondoljuk át –, a miniszterelnök iránti politikai szolidaritás elve szerint működik: a miniszter addig marad miniszter, amíg politikailag szolidáris a miniszterelnökkel szemben, és viszont. A koalíciós kormányzás viszonyai között természetesen a miniszterelnök és minisztereinek ez a kapcsolata politikai kompromisszum eredménye. A politikai szolidaritás elve azonban nem olyan utasítási jog, amely az alá-fölérendeltségen épül.

Ez a megközelítés alapvetően meghatározza annak a kérdésnek az eldöntését is, hogy az alkotmány rendelkezék-e a miniszterelnök-helyettesi tisztségről: a miniszterelnökre kell hagyni, hogy megbízza-e valamelyik kormánytagot a

helyettesítésével, s ha igen, milyen terjedelemben enged át hatásköröket a számára. A miniszterelnök Országgyűlés előtti felelőssége ugyanis nem osztható meg.

V.

Jogtudományi, újabban szociológiai, politológiai vizsgálatok kimutatják, hogy a végrehajtó hatalom alapvetően két szelvényre tagolódik, nevezetesen kormányra és közigazgatásra: a megkülönböztetés alapja a tevékenység eltérő minősége, úgymint politikai, illetve igazgatási végrehajtás, kormányzás és igazgatás, ez utóbbi körben a jogalkotás és jogalkalmazás stb.

Más eredményre kell jutnunk azonban, ha a kormány és közigazgatás viszonyát abból a szempontból vizsgáljuk, hogy az előbbi milyen lehetőségekkel rendelkezik az utóbbi tevékenységének a befolyásolására. Itt azt kell mondanunk, hogy a kormány jogi-intézményi lehetőségei a közigazgatás ügyeibe való beavatkozásra teljes. Ez teszi azt, hogy a kormánynak alárendelt végrehajtó hatalom – jogi-intézményi keretek között szemlélve a kérdést – eredendően egységes és oszthatatlan. Magát a kormányt a magyar "48-as törvények" minisztériumnak mondják, amely "osztályokra" – mai szóval: minisztériumokra – tagolódik.

A rendelkezési jog a közigazgatással alapozza meg a kormánynak a közigazgatásért való felelősségét a törvényhozás előtt.

Az eredendően és elvileg egységes végrehajtó hatalomból vagy maga az alkotmány, vagy a törvényhozás "kihasított" egy részt, például a statisztikai adatszolgáltatás szervezetét. Vannak továbbá olyan, történetileg létrejövő állami funkciók, amelyeknek az ellátása – például a pénz- és bankjegypolitika, a közszolgálati médiumok irányítása – már eredendően nem a végrehajtó hatalomra tartoznak. Az említett körbe sorolható állami funkciókat ellátó – ún. nongovernmentális – szervek ennek megfelelően külön hatáskörökkel, sajátos státussal kapcsolódnak a kormányhoz, illetve a törvényhozáshoz. A fegyveres erők esetében a végrehajtó hatalom más elemeihez viszonyított státusváltozás azt jelenti, hogy a törvényhozás bizonyos hatásköröket – csapatok külföldre küldése, ott történő állomásoztatása stb. – fenntart a maga számára.

Ami máig megmaradt a végrehajtó hatalom egységes fogalmából, részben a kormánynak a lehetősége, hogy a *tagjainak feladatait* – anélkül, hogy erre nézve az alkotmány rendelkezést tartalmazna – *maga állapítsa* meg. A kereteket itt az határozhatja meg, ha a minisztériumok felsorolását az alkotmány a törvényhozásra bízta. Ez azonban mit sem változtat a kormány említett lehetőségén, hogy tudniillik az egyes miniszterek feladatáról maga döntsön. Elfogadható tehát, ha az alkotmány a *minisztériumok felsorolását* továbbra is törvényre bízta. Elvi akadálya annak sincsen, hogy ezt a kormány állapítsa meg. Ebben az esetben az Országgyűlés költségvetési hatásköre valamelyest gyengül.

Mi következik az elmondottakból az alkotmányi szabályozás számára?

Az *alkotmánynak* el kell döntenie, hogy *mely szerveket* – nongovernmentális szervek (!) –, *illetve funkciókat emel ki a "kormány alól"*; továbbá: *felhatalmazást kell adnia a törvényhozásnak arra, hogy ezt a jövőre nézve megtegye*, azaz: a közigazgatás egyes ágazatai számára speciális státuszt teremtsen.

Lényeges – s ez ami az említetteken túlmenően máig érvényes a végrehajtó hatalom egységéből –, hogy annak a nongovernmentális szervek "kivonása utáni maradéka" változatlanul a kormány irányítása alatt áll, annak teljes alárendeltségben. Elvileg tehát a kormány – azon túl, hogy dönt a tagjai közötti munkamegosztásról – maga hozhat létre, illetve szüntethet meg dekoncentrált szerveket. Minthogy azonban az ilyen döntésnek költségvetési kihatása is van, közigazgatási, dekoncentrált szervek végső soron csak törvény által megállapított feladatra hozhatók létre. Az említetten túlmenően azonban a közigazgatási, dekoncentrált szervek hatáskörének gyakorlásába a kormány korlátlanul beavatkozhat.

Tehát: a kormány a közigazgatási szervek hatáskörét elvonhatja, határozataikat megsemmisítheti mind célszerűtlenség, mind törvényt sértés okán. Az ezzel ellentétes vélemény, amelyet nem kevés államigazgatási jogász oszt, az államigazgatási szervet a bíróságokéhoz hasonló pozícióba helyezné.

Márpedig a közigazgatás nem bíróság. A két szervezet közötti nagy különbségek egyike, hogy az utóbbi diszkrecionális hatáskörben (is) eljár. A közigazgatásra nézve ma már szinte általánossá váló bírói ellenőrzés a közigazgatási döntések törvényességének, jogszerűségének megítélésére irányul. Annak ellenőrzésére, hogy a közigazgatási szerv diszkrecionális hatáskörében megfelelően döntött-e, végső soron a miniszter politikai felelősségének intézménye szolgál. Ha a kormánynak nincsen lehetősége a közigazgatási döntésbe való beavatkozásra, a közigazgatás diszkrecionális hatáskörében ellenőrizetlenül marad.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy a kormány közigazgatási ügyekre szóló beavatkozásának lehetősége nem változtathat a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának lehetőségén.

A kormány tagjai a kormány nevében, a miniszterelnök iránti politikai szolidaritás jegyében eljárhatnak. Más oldalról tehát – ahogyan az előzőekben említettük már –, az eljáró miniszternek a miniszterelnök, illetve a kormány egésze iránti politikai szolidaritását vélelmezni kell. A kormány hatáskörének az átruházása – a szubdelegáció – akkor merül fel, ha a címzett tagjai körén kívül esik. Ez az összefüggés magyarázza részben azt, hogy sok országban miért annyira magas a kormány tagjainak a száma, hogy tehát ezekben az országokban megkülönböztetik egyrészt a szűkkörű kabinetet, másrészt pedig a jóval nagyobb létszámú kormányt. Sok érv hozható fel a szubdelegáció intézményének a fenntartása mellett. Az alkotmányjog számára az a lényeges, hogy a szubdelegáció a kormány törvényhozás előtti felelősségét nem érinti.

A kormány közigazgatás feletti rendelkezési jogának biztosításán túlmenően rendelkeznek-e az alkotmány a közigazgatással kapcsolatos egyéb kérdésekről? Itt egyetlen további összefüggés ajánlható az alkotmányozó figyelmébe. Ez pedig az, hogy ha az alkotmány fenn kívánja tartani a hivatásszerű, professzionális közigazgatás rendszerét, akkor erre nézve biztosítékokat kell teremtenie. A politikai és közigazgatási államtitkári intézmény, a két tisztség megkülönböztetése, egyáltalán: szabályozásuk ma részben az említett követelmény szolgálatában áll. Elképzelhető természetesen más megoldás is. Ha azonban az alkotmány nem teremt megfelelő biztosítékokat a professzionális közigazgatás megóvására a zsákmányrendszer meghonosodásának veszélyével kell számolni.

IRODALOM

Balogh Zsolt: A központi államigazgatás rendszerének elméleti problémái. Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1987.

Balázs István: A parlament és a központi államigazgatási Szervek viszonya egyes kapitalista államokban. MTA Államtudományi Kutatások programirodája, Budapest, 1987.

Balázs István–Dobromir Mihajlov: A központi államigazgatási polgári szervezeti modelljei. Államigazgatási Szervezési Intézet, 1987.

Blondel, Jean: The Organization of Governments. A Comparative Analysis of Governmental Structures. Sage Publications. London, etc. 1982.

Blondel, Jean: Cabinets in Western Europe, 1988.

Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1993.

Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. KJK Budapest, 1963.

JÁNOS SÁRI

THEORETICAL CONSIDERATIONS ABOUT THE REGULATIONS OF THE CONSTITUTIONAL STATUS OF THE GOVERNMENT

(Summary)

In the introduction of this study the author briefly outlines the differences between the governmental and ministerial responsibility, within the framework of continental and common law systems. Furthermore, he analyses the basic models of the dividing scope of authority between the Parliament and the government.

Thereafter he deals with the legal problems of Hungarian constitutional law and makes some proposals for its amendment.

In connection with launching and terminating of the government's mandate he points out that the Parliament has an entire control over the government's mandate, namely if an irreconcilable contradiction appears, with regard to the possible candidate of the Prime Minister, between the majority of the Parliament and the President, finally the majority of the parliament will decide. In an absurd case, the Parliament will fictitiously accept the proposal made by the President, but in the next moment with submitting a constructive notion of censure with and its acceptance the proposed person, without any assent of the President, might be Prime Minister. If the recent system remains, would be useful if an amendment was made by the Parliament in order to the effect that the Prime Minister should submit, if necessary, the program of the government after forming a new government.

The other possible solution of obtaining the mandate of the government is, that after the general election, evaluating its result, the President according to his/her personal preference gives mandate to form a new government or he/she gives the mandate to the leader of the party which gained the greatest number of seats in the Parliament. Naturally, gaining the trust of the Parliament would completely fulfil the Government's mandate.

Because the government is a corporate body, in legal sense its responsibility is against the individual ministerial responsibility, therefore the government as a corporate body neither politically nor legally is responsible for its actions. On the other hand, if the members of the government could be outvoted that is also contrary with the requirements of the coalition-government.

The author analyses the possible solutions for relationships among the ministers, then deals with the institution of ministerial distrust, and answers the question why it is not possible and on the other hand unnecessary to introduce the initiation of singular ministerial distrust, against certain ministers, within the circumstances of constructive distrust. He believes that the constitution should contains the minimum provisions, like concerning the origin of the government's mandate, constructive distrust and so on, and as a minimum requirement should state that the ministers have their own independency, within the framework of policy decided by the prime minister and the government.

The issue, whether the constitution should or should not contains provisions about the status of the vice-prime minister has emerged several times. According to the author's opinion, the decision whether the prime minister appoints one of his/her members of the government as a vice-prime minister or not and the scope of competence of the vice-prime minister belongs to the prime minister's sphere of authority. The prime minister's responsibility to the Parliament can't be divided.

The constitution has to decide on the following matters: what kind of non-governmental organizations and functions should be corporated by the constitution. Furthermore, it has to give authority for the legislation in order to establish a special status for certain branches of public administration.

Finally, the author analyzes the government's possible intervention into the work of public administration, with regard to the court supervision of the decisions made by public administration authorities.